

**PRYWATYZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH
A DZIAŁALNOŚĆ DOMÓW POMOCY SPOŁECZNEJ
ORAZ CAŁODOBOWYCH DOMÓW OPIEKI DLA OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH, PRZEWLEKLE CHORYCH
LUB OSÓB W PODESZŁYM WIEKU**

**PRIVATISATION OF PUBLIC TASKS AND THE
ACTIVITIES OF SOCIAL WELFARE AND 24-HOUR
CARE HOMES FOR DISABLED, CHRONICALLY
ILL OR ELDERLY PEOPLE**

Dr Ewa Kubas

Uniwersytet Rzeszowski, Polska
e-mail: ekubas@ur.edu.pl; <http://orcid.org/0000-0003-1952-3875>

Abstrakt

Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych widoczne jest niemalże w każdej dziedzinie działalności państwa, w tym także w zakresie pomocy społecznej. Pomimo tego, że to organy administracji publicznej odpowiedzialne są za zapewnienie pomocy jednostkom i rodzinom znajdującym się trudnej sytuacji życiowej to niekiedy również podmioty niepubliczne angażują się w realizację tego zadania. Na gruncie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* działają m.in. domy pomocy społecznej, a także całodobowe domy opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub osób w podeszłym wieku. Rozważenia jednak wymaga czy świadczenie przez wskazane podmioty usług o charakterze opiekuńczym i bytowym stanowi realizację zadań publicznych i czy w tym przypadku można mówić o prywatyzacji tych zadań. Celem artykułu jest scharakteryzowanie wybranych placówek opieki długoterminowej oraz wskazanie jakie warunki muszą być spełnione, aby ich działalność była legalna. Aby zrealizować tak określony cel wykorzystana zostanie metoda analityczna a także dogmatyczno-prawna, które

pozwolą na porównanie działalności domów pomocy społecznej i całodobowych domów opieki w oparciu o obowiązujące akty normatywne oraz literaturę przedmiotu. W związku z tym Autorka będzie się starała udowodnić, że współistnienie publicznych i prywatnych placówek opieki długoterminowej jest niezbędne ze względu na potrzeby starzejącego się społeczeństwa jednak nie w każdym przypadku ich działalność jest przedmiotem prywatyzacji.

Słowa kluczowe: dom pomocy społecznej, całodobowy dom opieki, prywatyzacja, zadanie publiczne

Abstract

The phenomenon of privatization of public tasks is noticeable in almost every area of state activity, including social welfare. Although public administration authorities are responsible for providing assistance to individuals and families in difficult life situations, sometimes non-public entities also get involved in this task. Under the Act of 12 March 2004, on social welfare, social welfare homes and 24-hour care homes for disabled, chronically ill, or elderly people operate, among others. However, it is necessary to consider whether the provision of care and living services by the aforementioned entities constitutes the performance of public tasks and whether, in this case, it is possible to speak of the privatization of these tasks. The aim of this article is to characterize the indicated long-term care facilities and to point out what conditions must be met for their operation to be legal. To achieve this goal, analytical and dogmatic-legal methods will be used to compare the activities of social welfare homes and 24-hour nursing homes based on applicable regulations and literature. Therefore, the author will attempt to prove that the coexistence of public and private long-term care facilities is necessary due to the needs of an aging society, but that their activities are not always subject to privatization.

Keywords: social welfare home, 24-hour nursing home, privatization, public task

Uwagi wstępne

W nauce prawa administracyjnego wiele uwagi poświęca się pojęciu zadań publicznych, jednak definicji legalnej tego określenia nie wprowadzono. Zakres przedmiotowy „zadań publicznych” pojawia się w wielu ustawach i w dużej mierze zależy od zmieniających się warunków politycznych, społecznych, ustrojowych, prawnych i gospodarczych. W zależności od regulacji, pojęcie to przyjmuje każdorazowo nieco odmienną, choć adekwatną do tej materii, definicję wywodzącą się z rozważań przedstawicieli doktryny [Potempa 2011, 103]. Zadania publiczne są zadaniami państwa,

które są wykonywane przez jego organy albo przekazywane innym podmiotom [Ura 2024, 90]. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa i jej realizację należy uznać za zadanie publiczne, które zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy *o pomocy społecznej*¹ ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zadanie to, co do zasady, wykonywane jest przez organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej i w ich przypadku ma charakter obowiązkowy [Sierpowska 2023b]. Mogą one również współpracować z podmiotami niepublicznymi (organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami, w tym Kościołem katolickim, związkami wyznaniowymi, osobami fizycznymi i osobami prawnymi), które usytuowane są pomiędzy Państwem a rynkiem i mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych wobec organów administracji publicznej [tamże], a więc realizacja zadań publicznych przez te podmioty ma charakter dobrowolny.

1. Prywatyzacja zadań publicznych

W związku z ewolucją zachodzącą w zakresie wykonywania zadań publicznych dostrzegalne jest odstępowanie przez Państwo od ich realizacji na rzecz podmiotów prywatnych, czyli prywatyzacja. Zdaniem S. Biernata pojęcie to można rozumieć na dwa sposoby. Z jednej strony prywatyzację należy traktować jako proces polegający na zmianie sposobu wykonywania określonych zadań opierający się na ustąpieniu miejsca podmiotowi prywatnemu przez podmiot publiczny. Z drugiej zaś strony kluczowy jest wynik procesu prywatyzowania, czyli nowy sposób wykonywania zadań związany z przejściem z formy publicznoprawnej do formy prywatnoprawnej [Biernat 1994, 26-27]. W opinii T. Bąkowskiego prywatyzacja może być również rozumiana jako: rezygnacja państwa z realizacji zadań publicznych przez przekazanie ich podmiotom prywatnym a także jako przejęcie przez podmioty spoza systemu administracji publicznej, np. stowarzyszenia, realizacji celów publicznych [Bąkowski 2007, 184]. Według K. Strzyczkowskiego prywatyzację należy rozważać pod kątem organizacyjnym i funkcjonalnym.

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, Dz. U. z 2025 r., poz. 1214 [dalej: u.p.s.].

Organizacyjnie polega ona na tym, że zadania nie są już wykonywane przez podmiot prawa publicznego, lecz przez podmiot prywatny. Z kolei w ramach prywatyzacji funkcjonalnej podmiotowi prywatnemu przekazywana jest realizacja konkretnego zadania, ale odpowiedzialność spoczywa nadal na podmiocie publicznym [Strzyczkowski 2020, 266-70].

Prywatyzacja zadań publicznych może nastąpić z mocy samego prawa i wtedy powierzenie zadań publicznych wynika wprost z ustawy. Istnieje również taka możliwość, że na podstawie porozumienia zawieranego między podmiotem administracji publicznej ustawowo umocowanym do realizacji celów publicznych a podmiotem spoza systemu administracji publicznej dojdzie do przekazania zadań publicznych lub też podmiot prywatny zamierzający realizować określony cel publiczny będzie zobowiązany do uzyskania zezwolenia [Bąkowski 2007, 187], aby realizować określony rodzaj działalności.

2. Zasada subsydiarności w pomocy społecznej

Wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z treścią art. 36 u.p.s. następuje z uwzględnieniem zasady pomocniczości, czyli subsydiarności. Określenie „subsidiarność” pochodzi od łacińskiego słowa *subsidium*, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe i wskazuje na to, że każda władza powinna spełniać funkcje pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły. Realizację tej zasady stanowi więc pomoc członkom społeczeństwa w realizacji ich planów i zamierzeń [Kamiński 2013, 43]. Podkreślenia jednak wymaga, że omawiana instytucja polityki społecznej ma na celu „wspieranie osób w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, nie zaś ich trwałe wyręczenie w zaspokajaniu potrzeb bytowych. Organy pomocy społecznej nie zwalniają obywatela z obowiązku utrzymywania się w trudnej życiowo sytuacji, ale wymagają od niego aktywności w pokonywaniu niepomyślności życiowych. Są zobowiązane jedynie do współuczestnictwa w podejmowanych samodzielnie przez potrzebującego środkach zaradczych. Pomoc przyznawana na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej – bez względu na jej rodzaj – ma charakter jedynie przejściowy, czasowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności. Nie ma ona w żadnym wypadku zamieniać się w stałe i jedyne

źródło utrzymania dla osób o nią występujących”². W oparciu o zasadę pomocniczości może być przyznane, przy spełnieniu określonych warunków, zarówno wsparcie o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.s. do świadczeń niepieniężnych zalicza się: pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia i w rodzinnych domach pomocy oraz usługi sąsiedzkie, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie treningowe lub wspomagane, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, w tym usługi wsparcia krótkoterminowego, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych. Dostęp do wymienionych świadczeń, zgodnie z zasadą pomocniczości, zależy od indywidualnych potrzeb, uprawnień, zasobów i możliwości. Te reguły są podstawą do przyznania pomocy, ustalenia obowiązku jej zwrotu a także zasad związanych z odpłatnością za dane świadczenie. Ma to również zastosowanie w przypadku kierowania do placówek świadczących opiekę długoterminową [Sierpowska 2023a, 77-93].

3. Instytucjonalizacja pomocy społecznej w zakresie opieki senioralnej

Według prognoz, w 2040 r. osoby w wieku 65 lat i starsze będą stanowić 24,6% polskiego społeczeństwa, a osoby w wieku 80 lat i starsze – 8,7%. Dostrzegalna jest również zmiana w zakresie struktury gospodarstw domowych. Rodziny wielopokoleniowe ustępują miejsca tym nuklearnym i dwupokoleniowym. Ma to istotny wpływ na możliwość zapewnienia seniorom długoterminowej opieki, którą w pierwszej kolejności sprawowali członkowie rodziny [Auleytner 2024, 50], a teraz w coraz większym

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Bk 311/25, Lex nr 3859702.

stopniu przejmują placówki opieki długoterminowej. Również ustawodawca dostrzega potrzebę działania instytucji realizujących funkcję opiekuńczą wobec osób starszych, dlatego też w ramach świadczeń niepieniężnych wymieniono m.in. domy pomocy społecznej.

4. Domy pomocy społecznej

Zgodnie z art. 54 u.p.s., osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Domy te, jak wskazano w art. 55 przedmiotowej ustawy, świadczą usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (mieszkańców domu). Domy takie mogą być prowadzone, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, przez określone w art. 57 u.p.s. podmioty, tj. jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty niepubliczne, do których ustawodawca zalicza: Kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne; osoby fizyczne. DPS-y prowadzone przez podmioty niepubliczne, dzielą się na domy, które prowadzone są na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego lub takie, które prowadzone są bez zlecenia tych organów. Ponadto, są jeszcze takie domy, które są prowadzone przez podmioty niepubliczne i świadczą usługi opiekuńcze na podstawie umowy z organem jednostki samorządu terytorialnego, ale nie na jego zlecenie. Wskazać zatem należy, że domy pomocy społecznej, które prowadzone są na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego działają w zastępstwie administracji publicznej w zakresie realizacji zadań publicznych w sferze pomocy społecznej [Sierpowska 2012]. Organizacja domu pomocy społecznej, zakres i poziom usług świadczonych przez dom, niezależnie od tego czy jest prowadzony przez podmiot publiczny czy niepubliczny, uwzględnia w szczególności wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców domu oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności.

Kierując osobę wymagającą całodobowej opieki do domu pomocy społecznej, należy brać pod uwagę to, aby był on zlokalizowany jak najbliżej

miejsca zamieszkania osoby kierowanej, chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej, po uzyskaniu zgody tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w takiej placówce. Przyznanie tego świadczenia wymaga wydania decyzji przez dwa różne organy administracji, w których rozstrzygane są różne kwestie. Organ gminy właściwej dla beneficjenta w dniu jego kierowania do domu pomocy społecznej wydaje bowiem decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej. Natomiast decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy prowadzącej dom pomocy społecznej lub starosta powiatu prowadzącego dom. Następnie ponownie organ gminy właściwej dla beneficjenta w dniu jego kierowania do domu pomocy społecznej wydaje decyzję, którą ustala opłatę mieszkańca domu za jego pobyt w placówce³. Dotyczy to zarówno skierowania do DPS-u publicznego jak i niepublicznego prowadzonego na zlecenie organu administracji publicznej. Ponadto zgodnie z treścią art. 65 ust. 2 u.p.s., w przypadku braku miejsc w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym gmina może kierować osoby tego wymagające do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony na zlecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty. W takim przypadku wysokość opłaty za pobyt w takim domu określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom.

5. Całodobowe domy opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekłe chorych lub osób w podeszłym wieku

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje również istnienie całodobowych domów opieki (CDO) dla osób niepełnosprawnych, przewlekłe chorych lub osób w podeszłym wieku. Zgodnie z treścią art. 67 u.p.s., funkcjonowanie tego typu placówek zaliczane jest do działalności gospodarczej i na jej prowadzenie wymagane jest zezwolenie, które jest wydawane przez wojewodę po spełnieniu warunków wymienionych w art. 67 ust. 2 u.p.s. Zezwolenie to jest zatem „potwierdzeniem zdolności organizacyjnych i finansowych przedsiębiorcy do zapewnienia odpowiednich standardów opiekuńczych i bytowych w prowadzonej placówce. Mówiąc innymi słowami jest dokumentem potwierdzającym kwalifikacje podmiotu i uprawniającym

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 41/25, Lex nr 3840747.

go do sprawowania całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekłe chorymi lub osobami w podeszłym wieku”⁴. W pierwszym rzędzie, ustawodawca podkreślił, że prowadzenie całodobowych domów opieki to działalność gospodarcza, na którą należy uzyskać stosowne zezwolenie. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*⁵, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Zasadniczym celem przedsiębiorcy prowadzącego tego typu działalność jest zarobek rozumiany jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami. Działalność niemająca tego charakteru jest działalnością charytatywną, społeczną, kulturalną i inną (określaną mianem *non profit*). W tym miejscu należy wskazać, że istnieje różnica pomiędzy zyskiem i zarobkiem, ponieważ w przypadku działalności *non profit*, która wprawdzie jest zarobkowa, dochód z niej osiągnięty w całości jest przeznaczany na pokrycie kosztów lub realizację celów statutowych podmiotu działalności tę wykonującego⁶.

6. Legalizacja działalności domów pomocy społecznej i całodobowych domów opieki

Wymienione podmioty, czyli domy pomocy społecznej prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego czy też podmioty niepubliczne, jak również całodobowe domy opieki, dla legalności swojego działania muszą uzyskać zezwolenie wojewody właściwego ze względu na miejsce prowadzenia placówki co jest możliwe po spełnieniu kryteriów ustawowych. Zgodnie z art. 57 u.p.s., wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, jeżeli podmiot o nie występujący spełnia warunki i standardy określone w niniejszej ustawie oraz złoży wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu. Wniosek taki zawiera: nazwę podmiotu, jego siedzibę, adres i numer telefonu, a w przypadku osoby fizycznej także dane osobowe (imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer telefonu i numer PESEL, o ile osoba taki posiada); numer w rejestrze przedsiębiorców

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2801/22, Lex nr 3592823.

⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 236.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 maja 2025 r. sygn. akt I SA/Gd 208/25, Lex nr 3867601.

w KRS albo wskazanie dokumentu określającego status prawny podmiotu; numer identyfikacji podatkowej (NIP); numer identyfikacyjny REGON; nazwę, adres i typ domu pomocy społecznej; liczbę miejsc przeznaczonych dla mieszkańców domu; strukturę zatrudnienia i zakres świadczonych usług przez poszczególne grupy personelu. Do wniosku o zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej należy dołączyć: kopię dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości, na której jest usytuowany dom; dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań określonych odrębnymi przepisami; regulamin organizacyjny domu pomocy społecznej lub jego projekt. W przypadku Kościoła katolickiego, innych kościołów, związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń oraz innych osób prawnych także dokumenty potwierdzające status prawny podmiotu, w przypadku gdy nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym lub do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, informację o sposobie finansowania domu, zaświadczenie, że osoba, która będzie kierowała domem jest zdolna ze względu na stan zdrowia do kierowania domem, zaświadczenie albo oświadczenie o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz zaświadczenie albo oświadczenie o niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie osoby, która będzie kierowała domem. Poza spełnieniem wskazanych warunków formalnych niezbędne jest również przeprowadzenie wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dom pomocy społecznej. Domy te muszą również spełniać standardy, które wynikają z treści art. 55 ust. 1 i 2 u.p.s., gdzie wskazano, że dom pomocy społecznej świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających a organizacja takiego domu oraz zakres i poziom świadczonych usług musi uwzględniać w szczególności wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców domu oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności.

Wskazane wymagania dotyczą wszystkich typów domów pomocy społecznej, niezależnie od tego kto je prowadzi. Nie ma więc znaczenia czy jest to podmiot publiczny realizujący zadanie publiczne czy też podmiot prywatny, któremu zlecono te działania, czy też z którym zawarto umowę o świadczenie tego typu usług.

Ustawodawca wymaga również uzyskania zezwolenia na prowadzenie całodobowych domów opieki. Zgodnie z treścią art. 67 u.p.s. również wojewoda jest zobligowany do wydania zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności, jeżeli podmiot o nie występujący: spełnia warunki określone w niniejszej ustawie, które są podobne z wymaganiami dotyczącymi DPS-ów; spełnia standardy, o których mowa w art. 68, czyli świadczy przez całą dobę usługi opiekuńcze oraz bytowych a sposób ich świadczenia powinien uwzględniać stan zdrowia, sprawność fizyczną i intelektualną oraz indywidualne potrzeby i możliwości osoby przebywającej w placówce, a także prawa człowieka, w tym w szczególności prawo do godności, wolności, intymności i poczucia bezpieczeństwa. Podmiot wnioskujący o zezwolenie jest również zobowiązany do złożenia: wniosku, dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, na której jest usytuowany dom, zaświadczenia organu nadzoru budowlanego potwierdzające możliwość użytkowania obiektu budowlanego określonego w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁷, koncepcji prowadzenia placówki, informacji o sposobie finansowania placówki i niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby, która będzie kierowała placówką, i zaświadczenie, że ze względu na stan zdrowia jest ona zdolna do prowadzenia placówki, oświadczenie, że nie został prawomocnie ukarany za czyny, o których mowa w art. 130 ust. 4-6 u.p.s., w okresie 5 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki. Podkreślić należy, że oświadczenie, o którym mowa składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Zarówno w przypadku DPS-ów jak i całodobowych domów opieki, ich legalizacja odbywa się poprzez wydanie zezwolenia, poprzez które organy administracji publicznej umożliwiają podejmowanie określonych zachowań, które bez uzyskania tego aktu administracyjnego byłyby prawnie niedopuszczalne, a więc zakazane [Kijowski 2000, 39-104]. Podkreślenia wymaga, że niezależnie od tego jaki podmiot realizuje zadania z zakresu opieki długoterminowej to Państwo i tak sprawuje kontrolę nad tego typu działalnością czego przejawem jest obowiązek uzyskania stosownego

⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 418.

zezwoleń. Jego rola w przypadku obu typów placówek jest szczególna, ponieważ ta prawna forma działania administracji ma charakter władczy a pomoc społeczna dotyczy w głównej mierze działalności świadczącej Państwa. Należy jednak wskazać, że ten akt administracyjny znajduje zastosowanie na gruncie omawianej ustawy w przypadku m.in. reglamentowania uprawnień do prowadzenia wskazanych placówek, potwierdzając tym samym, że podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia spełnia wszystkie wymagania umożliwiające mu realizację zadań przypisanych przez ustawodawcę. Zezwolenie musi więc zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁸ i z racji tego, że przyznaje uprawnienie o charakterze pierwotnym to ma charakter konstytutywny. Cechą tego typu aktów jest to, że tworzą, zmieniają lub znoszą stosunki prawne. Mają za zadanie ustalenie dla adresatów praw i obowiązków, których wcześniej nie mieli, dlatego mają one charakter twórczy [Ura 2024, 143 i n.].

Po uzyskaniu stosownego uprawnienia zarówno domy pomocy jak i całodobowe domy opieki są ewidencjonowane przez wojewodę, właściwego ze względu na siedzibę placówki, który prowadzi jawne rejestry dedykowane tym podmiotom (zob. art. 57 ust. 6 oraz art. 67 ust. 3 u.p.s.). Zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁹, pod pojęciem rejestru publicznego należy rozumieć rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Zdaniem T. Staweckiego rejestr to zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który charakteryzuje się tym, że: jest utworzony na podstawie przepisów prawa, które określają m.in. zasady jego utworzenia i aktualizacji danych, kompetencje organu rejestrowego oraz zasady udostępniania gromadzonych informacji. Musi być prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym, który przyjmuje, utrzuca i ujawnia określone w nim informacje. Prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla podmiotu, którego wpis dotyczy, jak i dla organów publicznych i jest jawny [Stawecki 2005, 28-29]. Biorąc pod uwagę

⁸ Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1557.

systematykę wprowadzoną przez T. Staweckiego należy wskazać, że rejestry, w których znajdują się domy pomocy społecznej oraz całodobowe domy opieki są wykazami, w których znajdują się informacje o prawach wraz z numerami stosownych uprawnień (zob. art. 57 ust. 6a u.p.s.).

7. Finansowanie pobytu w placówce opieki długoterminowej

Rozważając kwestię prywatyzacji zadań z zakresu pomocy społecznej należy się też odnieść do sposobu finansowania pobytu osoby potrzebującej w którejś z omawianych placówek. Jeśli chodzi o pobyt w DPS-ie to pobyt w nim zaliczany jest do świadczeń niepieniężnych, ale odpłatnych [Wilczek-Karczevska i Maciejewska 2023, 62]. Decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w takim domu wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej, natomiast decyzję o umieszczeniu w takiej placówce wydaje organ gminy lub starosta powiatu prowadzący dom. Dla każdego mieszkańca ustala się opłatę odpowiadającą średniemu kosztowi utrzymania, następnie określa się kwotę, którą jest on w stanie ponieść – maksymalnie 70% jego dochodu. W przypadku braku możliwości uiszczenia pełnej opłaty, cały lub częściowy koszt pobytu w domu pokrywają: małżonek, zstępni i w ostatniej kolejności wstępni, pod warunkiem spełnienia kryteriów dochodowych. Jeżeli opłata nie zostanie wniesiona wskazane osoby to koszt utrzymania pensjonariusza ponosi właściwa gmina. Obciążenia gminy stanowią różnicę pomiędzy średnim kosztem utrzymania mieszkańca a opłatą przez niego wniesioną oraz opłatą uiszczoną przez osoby bliskie (art. 59 u.p.s.).

Do domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty niepubliczne, jeżeli nie są one prowadzone na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się przepisów odnoszących się do decyzji o skierowaniu oraz umieszczeniu w placówce, a także tych odnoszących się do opłat oraz zwolnienia z niej. Ponadto, wydatki ponoszone przez te domy w związku z pobytem pensjonariusza mogą zostać uregulowane odmiennie w umowie stanowiącej podstawę jego pobytu w domu pomocy społecznej lub w regulaminie domu pomocy społecznej. Również w przypadku całodobowego domu opieki wszelkie koszty pobytu w takiej placówce są pokrywane przez osobę będącą stroną umowy o świadczenie

usług opiekuńczo-bytowych, która stanowi podstawę stosunku prawnego pomiędzy pensjonariuszem a placówką.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że podmioty niepubliczne w dużym stopniu angażują się w zaspokajanie potrzeb społecznych o charakterze opiekuńczym. Mogą one prowadzić domy pomocy społecznej: na zlecenie organów administracji publicznej zastępując jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych; jako placówki wspomagające organy samorządu terytorialnego, wykonujące usługi na podstawie umowy zawartej z organem administracji publicznej, ale nie na jego zlecenie. Można także wyróżnić DPS-y funkcjonujące na podstawie przepisów prawa cywilnego, kiedy to nie zastępują samorządów w realizacji zadań publicznych i działają obok podmiotów publicznych [Sierpowska 2012]. Jak wskazała D. Ważniewska-Żół „domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne „nie na zlecenie” są pewnego rodzaju działalnością prowadzoną równolegle do zadań gminy i nie mogą „wyręczać” gminy w realizacji jej obowiązków. Nie będą zatem do tego typu domów stosowane zasady dotyczące kierowania i ustalania odpłatności za pobyt mieszkańca. Kwestie te będą określane w drodze umowy cywilnoprawnej zawieranej z mieszkańcem lub jego przedstawicielem ustawowym” [Woźniewska-Żół 2009, 27-31]. Podobną rolę do tych ostatnich odgrywają całodobowe domy opieki, które świadczą usługi opiekuńczo-bytowe na podstawie umowy cywilnoprawnej. Standardy ich działania reguluje ustawa a wymogi dotyczące legalizacji są szczegółowo określone. Należy jednak podkreślić, że prowadzenie całodobowych domów opieki jest działalnością gospodarczą ukierunkowaną na osiągnięcie zysku i nie stanowi realizacji zadania publicznego.

Podsumowanie

Podmioty niepubliczne mogą prowadzić domy pomocy społecznej w oparciu o przytoczoną w artykule systematykę. Są również uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej w formie całodobowych domów opieki. Należy jednak zwrócić uwagę, że specyfika obydwu typów placówek jest odmienna i pomimo świadczenia usług podobnego rodzaju i zbieżnej formy legalizacji nie można uznać, aby obie te placówki stanowiły formę prywatyzacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej.

Jak już wskazano, aby mówić o tym zjawisku podmiot niepubliczny musi działać na zlecenie organu administracji publicznej i jedynie to pozwala na stwierdzenie, że po zalegalizowaniu swojej działalności realizuje on zadanie publiczne. Biorąc pod uwagę strukturę demograficzną społeczeństwa polskiego niezbędne jest tworzenie placówek opieki długoterminowej również przez podmioty niepubliczne a tym samym prywatyzowanie zadań publicznych. Dzięki istnieniu prywatnych DPS-ów i całodobowych domów opieki możliwe jest zaspokojenie potrzeb opiekuńczych i bytowych osób starszych i co za tym idzie podwyższenie jakości usług w tym zakresie w sektorze publicznym. W związku z tym, słuszne wydaje się uproszczenie regulacji prawnych związanych z legalizacją działalności tego typu placówek co umożliwi rozwój sektora prywatnego w omawianej materii.

PIŚMIENNICTWO

- Auleytner, Julian K. 2024. „Rola opieki długoterminowej w zapewnieniu godnego życia seniorom.” *Exlibris Social Gerontology Journal* 27:49-64.
- Bąkowski, Tomasz. 2007. *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Biernat, Stanisław. 1994. *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kamiński, Radosław. 2013. „Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności.” *Civitas Hominibus: Rocznik Filozoficzno-Społeczny* 8:43-54.
- Kijowski, Dariusz R. 2000. *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*. Białystok: Temida 2.
- Potempa, Tomasz. 2011. „Zagadnienie współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe.” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 85:103-13.
- Sierpowska, Iwona. 2012. *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Sierpowska, Iwona. 2023a. „Pomocniczy wymiar opieki całodobowej a kierowanie do domów pomocy społecznej i ustalanie opłat za pobyt w placówkach.” *Państwo i Prawo* 2:77-93.
- Sierpowska, Iwona. 2023b. *Pomoc społeczna. Komentarz*. Wyd. VI. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Stawecki, Tomasz. 2005. *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*. Warszawa: LexisNexis.

- Strzyczkowski, Kazimierz. 2020. „O prywatyzacji form organizacji i działania jako źródłach różnorodności administracji publicznej.” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 331:261-71.
- Ura, Elżbieta. 2024. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wilczek-Karczevska, Magdalena, i Joanna Maciejewska. 2023. „Odpłatność za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej – wybrane problemy orzecznicze w praktyce organów administracji publicznej. Głos w dyskusji i postulaty de lege ferenda.” *Kwartalnik Prawa Publicznego* 3:61-88.
- Woźniewska-Żół, Dominika. 2009. „Domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne.” *CASUS: Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych* 3:27-31.